

TELAAH ATAS KEWENANGAN KEMENTERIAN KEUANGAN (C.Q. DITJEN ANGGARAN) DALAM MENILAI KELAYAKAN PROPOSAL ANGGARAN KEMENTERIAN/LEMBAGA

Achmad Fauzan Sirat

Email: afsirat05@gmail.com

Intisari

Tujuan utama penelitian ini adalah menjawab pertanyaan adakah kewenangan kementerian keuangan melakukan penilaian kelayakan proposal anggaran kementerian/lembaga. Telaah dilakukan berkenaan dengan aspek filosofis yuridis esensi dari tugas Kementerian Keuangan dalam mencapai tujuan bernegara. Sejalan dengan itu, telaah dilakukan dengan mengulas landasan hukum yang melandasi kewenangan yang dimiliki oleh Kementerian Keuangan sebagai pengejawantahan dari aspen sebelumnya. Hasil penelitian menyatakan bahwa Kementerian Keuangan memiliki kewenangan untuk melakukan penilaian kelayakan dan efisiensi kebutuhan dana sebagaimana tercantum dalam PP 90/2010 tentang Penyusunan RKAKL. Namun dalam melaksanakan tugas fungsinya, Kementerian Keuangan kurang memiliki pedoman yang cukup untuk melaksanakannya mengingat tidak ada elaborasi lebih mengenai bagaimana penilaian kelayakan dilakukan.

Kata Kunci: *Kewenangan, Penilaian, Kelayakan, Sistem Penganggaran, RKAKL.*

1. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

APBN merupakan wujud pengelolaan keuangan negara demi terciptanya tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945. Segala tema seperti *pro-poor*, *pro-growth*, dan *pro-job*; pembangunan berkelanjutan dan lain-lain, dicantumkan dalam APBN merupakan salah satu bukti yang ditunjukkan bahwa keuangan negara diarahkan untuk terciptanya tujuan bangsa dimaksud. APBN merupakan instrumen kebijakan fiskal yang memiliki peran penting dalam kehidupan bernegara, oleh karenanya APBN perlu dikelola secara terbuka, transparan, bertanggung jawab, dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Dalam pembentukannya, APBN melalui suatu proses yang dikenal dengan sebagai siklus APBN. Siklus ini merupakan rangkaian kegiatan yang melibatkan berbagai pihak guna memastikan APBN terbentuk sesuai dengan tujuan tersebut. Hal yang sering tidak disadari oleh banyak pihak memahami bahwa siklus APBN sendiri hanya terbatas pada penyusunan APBN. Padahal penyusunan sendiri seharusnya merupakan sebuah sub sistem yang menjadi bagian dari sistem pengelolaan keuangan negara yang lebih besar. Dimana secara keseluruhan sistem ini terdiri atas penyusunan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBN. Dengan kata lain APBN bukan sesuatu yang berhenti hanya karena APBN telah disetujui oleh DPR, namun masih ada rangkaian kegiatan lain guna memastikan tujuan bernegara tersebut tercapai.

Proses dalam penyusunan APBN sendiri dimulai dengan pembicaraan awal untuk membahas asumsi yang akan digunakan, dan diakhiri dengan pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran yang menjadi dasar legal pelaksanaan kebijakan guna mencapai tujuan bernegara. Dalam proses ini, interaksi, baik secara internal pemerintah maupun antara pemerintah dan DPR, terjadi untuk menjamin bahwa APBN telah dikelola secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berbeda dengan tahap pelaksanaan dan pertanggung jawaban, penyusunan APBN menyedot perhatian lebih mengingat proses tidak hanya mengingat proses ini berada di awal namun menjadi kunci masuknya suatu tindakan yang akan membebani keuangan negara. Hal ini merupakan alasan mengapa suatu mekanisme *check and balances* pada tahap penyusunan APBN perlu dibuat agar setiap tindakan yang tercantum dalam APBN memang ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Menilik lebih jauh mengenai proses dalam penyusunan APBN, terdapat banyak pertanyaan mengenai kewenangan masing-masing pihak dalam proses tersebut maupun pertanyaan mengenai bagaimana kewenangan itu akan dilaksanakan. Menjawab pertanyaan tersebut, kajian ini mencoba mengulas kewenangan masing-masing pihak dan bagaimana kewenangan tersebut seharusnya dilaksanakan. Jika fungsi *check and balance* mengacu pada pola hubungan antara pemerintah dan parlemen, antara CFO dan COO, serta dalam internal COO.

Kementerian Keuangan c.q. DJA dalam pelaksanaan tugasnya adalah wujud pelaksanaan *check and balance* antar pemerintah merupakan salah satu pihak yang secara intensif mengawal penyusunan anggaran dari sejak pembahasan asumsi awal sampai disahkannya dokumen pelaksanaan anggaran.

1.2 Rumusan Masalah

Sebagaimana diuraikan dalam latar belakang, beberapa pertanyaan muncul yaitu:

1. Apa inti yang menjadi tugas Kementerian Keuangan (cq. DJA) dalam pengelolaan APBN tersebut?
2. Apakah Kementerian Keuangan (cq. DJA) memiliki kewenangan dalam menilai kelayakan proposal anggaran Kementerian/Lembaga?
3. Jika memiliki kewenangan tersebut, Apakah Kementerian Keuangan (cq. DJA) memiliki kapabilitas yang cukup untuk melaksanakan kewenangannya?

1.3 Tujuan dan Manfaat

Tulisan ini bertujuan untuk mengulas kewenangan Kementerian Keuangan (cq. DJA) sebagaimana dimaksud dalam PP 90/2010 DJA mengenai penilaian kelayakan. Bahasan diutamakan pada pertanyaan utama mengenai adakah kewenangan tersebut, kapan dilakukan dan bagaimana hal itu dilakukan berkenaan dengan peraturan-perundangan yang ada.

Untuk mencapai tujuan tersebut, tulisan ini akan menyajikan secara sepintas mengenai proses dalam penyusunan APBN termasuk pihak-pihak terkait di dalamnya

guna memberikan sedikit gambaran mengenai bagaimana APBN disusun sebelum akhirnya mengulas lebih jauh mengenai bagaimana kewenangan Kementerian Keuangan (cq. DJA) dilakukan.

Tulisan ini bermanfaat guna mengetahui nilai strategis posisi Kementerian Keuangan (cq. DJA) dalam penyusunan APBN. Hal ini membawa manfaat lanjutan yakni guna memberikan landasan mengenai apa yang perlu dibangun dalam mendukung posisi serta mitigasi atas risiko dalam pelaksanaan tugasnya.

1.4 Ruang Lingkup

Sebagaimana diketahui bahwa proses penyusunan APBN melibatkan banyak pihak dalam pelaksanaannya, sehingga akan sangat banyak sekali detail yang akan diulas terkait dengan kewenangan masing-masing pihak jika tidak ada pembatasan atas bahasan dalam penelitian ini. Untuk itu, penelitian ini dibatasi pada kewenangan yang ada pada Kementerian Keuangan c.q. Ditjen Anggaran untuk melakukan penilaian kelayakan.

2. TELAAH PUSTAKA

2.1 Penilaian Kelayakan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata penilaian berasal dari kata **nilai (n)** yang memiliki 6 makna yaitu: 1 harga (dl arti taksiran harga): sebenarnya tidak ada ukuran yg pasti untuk menentukan -- intan; 2 harga uang (dibandingkan dng harga uang yg lain): -- rupiah terus menurun; 3 angka

kepandaian; biji; ponten: rata-rata -- mata pelajarannya adalah sembilan; sekurang-kurangnya -- tujuh untuk ilmu pasti baru dapat diterima di akademi teknik itu; 4 banyak sedikitnya isi; kadar; mutu: -- gizi berbagai jeruk hampir sama; suatu karya sastra yg tinggi -- nya; 5 sifat-sifat (hal-hal) yg penting atau berguna bagi kemanusiaan: -- tradisional yg dapat mendorong pembangunan perlu kita kembangkan; 6 sesuatu yg menyempurnakan manusia sesuai dng hakikatnya: etika dan -- berhubungan erat. Sedangkan penilaian (n) sendiri bermakna sebuah proses, cara, perbuatan menilai; pemberian nilai (biji, kadar mutu, harga). Dimana Menilai (v) adalah 1 memperkirakan atau menentukan nilainya; menghargai: pedagang itu belum dapat ~ harga intan itu; 2 memberi nilai; menganggap: ia ~ perkumpulan tari itu terlalu mementingkan pemasukan uang; 3 memberi angka (biji): saya berani ~ tujuh untuk gambar itu.

Menurut KBBI, kata kelayakan berasal dari kata layak yang memiliki dua makna yaitu: 1) wajar; pantas; patut dan 2) mulia; terhormat. Sedangkan kelayakan (n) sendiri merupakan kata layak dengan mendapatkan imbuhan ke-an sehingga memiliki makna 1) perihal layak (patut, pantas); kepantasan; kepatutan; 2) perihal yg dapat (pantas, patut) dikerjakan.

Berkenaan dengan dua makna tersebut dapat disimpulkan bahwa penilaian kelayakan adalah suatu proses memperkirakan suatu nilai apakah sesuatu hal layak/patut/pantas dikerjakan. Dalam kenyataannya, proses dimaksud dapat berbentuk banyak hal, baik dalam aspek formil dalam penilaian kelayakan proyek

atau bahkan dalam aspek yang tidak formal penilaian kelayakan pakaian yang dikenakan oleh seseorang.

Penilaian atas suatu kelayakan dapat bersifat subjektif dan judgmental belaka sehingga hasil penilaian yang akan cenderung bervariasi. Tanpa adanya aspek-aspek yang mengontrol variasi atas hasil penilaian menjadi besar yang dapat mengakibatkan berkurangnya kredibilitas penilaian tersebut. Untuk itu, penilaian kelayakan memerlukan aspek pengontrol dimaksud untuk mengurangi variasi atas penilaian seperti misalnya bagaimana proses penilaian dilakukan, adakah kriteria yang digunakan untuk melakukan penilaian.

Berkenaan dengan hal tersebut maka dapat disimpulkan bahwa **penilaian kelayakan** memiliki 4 aspek penting yang perlu dipersiapkan guna meningkatkan kredibilitas penilaian, yakni:

1) Proses

Aspek ini berkaitan dengan mekanisme bagaimana penilaian dilakukan, sehingga adanya ekspektasi bahwa untuk kasus yang sama akan ditangani sama sehingga akan mengarah pada kesimpulan yang sama.

2) Adanya Kriteria

Aspek ini berkaitan ukuran yang menjadi dasar atas suatu penilaian sesuatu. Jika proses berkenaan dengan mekanisme, kriteria berkenaan dengan substansi yang diukur. Adanya kriteria memiliki dua manfaat, yakni memberikan arah yang jelas mengenai faktor yang akan dinilai, dan mengurangi subyektifitas dalam proses penilaian.

3) Nilai

Aspek ini berkaitan dengan hasil/kesimpulan atas proses dan kriteria yang ada. Dengan kata lain, nilai merupakan hasil akhir dari mekanisme dan kriteria yang sudah ditetapkan sebelumnya. Namun demikian nilai belum menjadi indikasi dari kelayakan, namun sebagai poin antara sebelum kelayakan.

4) Keputusan

Aspek ini berkaitan penentuan apakah suatu nilai dikatakan layak atau patut untuk dikerjakan. Aspek terakhir ini merupakan hasil dari keseluruhan proses yang meliputi pencarian nilai dan menggunakan nilai dalam mengambil keputusan.

2.2 Teori *Checks and Balances* dalam Sistem Bernegara

Konsep *Checks and Balances* pertama kali muncul pada abad pertengahan, dengan dilandasi oleh ajaran klasik tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Hal yang menjadi esensi dari fungsi *check and balances* adalah jika tidak ada satupun cabang pemerintahan yang memiliki kekuasaan dominan, serta dapat dipengaruhi oleh cabang lainnya.

Secara etimologis, *checks and balances* terdiri dari dua suku kata, yakni *checks and balances*. Suku kata pertama memiliki arti adanya porsi untuk ikut memeriksa/menilai/ mengawasi/mencari informasi dan konfirmasi terhadap suatu keadaan (*the right to check*); sedangkan suku kata kedua merujuk pada alat untuk mencari keseimbangan pandangan atas suatu kondisi (*the means to actively*

balance out imbalances). Secara idiom, *check and balances* dapat diartikan suatu tindakan untuk ikut memeriksa/menilai/mengawasi/mencari informasi dan konfirmasi terhadap suatu keadaan guna mencari keseimbangan pandangan atas kondisi tersebut.

Konsep *Checks and Balances* ini merupakan instrumen yang sangat penting dalam desain hubungan antar lembaga kekuasaan mengingat secara alamiah manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung menyalahgunakan, dan manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas memiliki pasti akan menyalahgunakannya. Adagium yang menyatakan bahwa *absolutely power tends to corrupt but absolute power corrupts absolutely* masih relevan dengan kondisi saat ini. Banyak contoh yang ada dalam kehidupan sehari-hari bangsa yang dapat menjadi contoh atas kondisi saat ini, seperti misalnya perlukah lembaga *superbody*. Keinginan untuk membatasi kekuasaan dapat terlihat dari perkembangan konsep bernegara dari konsep *social contract* sampai dengan konsep negara konstitusi¹.

Dalam pola hubungan antara lembaga sebagai alat negara, esensi pokok dari prinsip *checks and balances* ini adalah menjamin adanya kebebasan dari masing-masing cabang kekuasaan negara sekaligus menghindari terjadinya interaksi atau campur tangan dari kekuasaan yang satu terhadap kekuasaan lainnya. Dengan kata lain, upaya menciptakan keseimbangan tersebut tidak dilakukan dengan

melemahkan fungsi, mengurangi independensi, atau mengurangi kewenangan lembaga lain yang justru akan mengganggu kinerja lembaga yang bersangkutan.

Dengan demikian, *checks and balances* sesungguhnya bukanlah tujuan dari penyelenggaraan negara. Konsep ini lebih merupakan elemen pemerintahan demokratis, bersih dan kuat, serta mendorong perwujudan *good society*, melalui penyempurnaan tata hubungan kerja yang sejajar dan harmonis diantara pilar-pilar kekuasaan dalam negara.

1. Konsep Konstitusionalisme

Sebelum membahas mengenai konsep konstitusionalisme, terlebih dahulu perlu diulas mengenai kata konstitusi. Kata konstitusi memiliki arti harfiah sebagai pembentukan. Kata ini berasal dari bahasa Perancis yaitu *constituir* yang bermakna membentuk dan bahasa latin, yang merupakan gabungan dua kata yakni *cume* dan *statuere*. Bentuk tunggalnya *contitutio* yang berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan bentuk jamaknya *constituciones* yang berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan.

Ada beberapa pengertian mengenai konstitusi diantaranya adalah pengertian yang diberikan menurut James Bryce (C.F. Strong, 1966:11) yaitu *constitution is a collection of principles according to which the powers of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted*. Dengan demikian secara

¹ Rusma Dwiyan, Konsep Konstitusionalisme, Pemisahan Kekuasaan, Dan Checks And Balances System (Sebuah Tinjauan Konseptual Dan Praktis)

sederhana yang menjadi objek dalam konstitusi adalah pembatasan terhadap tindakan pemerintah, hal ini ditujukan untuk memberikan jaminan terhadap hak-hak warga negara dan menjabarkan bagaimana kedaulatan itu dijalankan.

Mengenai peranan konstitusi dalam negara, C.F Strong (1966:12) mengibaratkan konstitusi sebagai tubuh manusia dan negara serta badan politik sebagai organ dari tubuh. Organ tubuh akan bekerja secara harmonis apabila tubuh dalam keadaan sehat dan sebaliknya. Negara ataupun badan-badan politik akan bekerja sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam konstitusi.

Berdasarkan pengertian dan peranan konstitusi dalam negara tersebut maka yang dimaksud dengan konsep konstitusionalisme adalah konsep mengenai supremasi konstitusi. Adnan Buyung Nasution (Negara Hukum Konstitusionalisme, 1995:111) menyatakan bahwa konstitusi merupakan aturan main tertinggi dalam negara yang wajib dipatuhi baik oleh pemegang kekuasaan dalam negara maupun oleh setiap warga negara.

Louis Henkin (2000) menyatakan bahwa konstitusionalisme memiliki elemen-elemen sebagai berikut: (1) pemerintah berdasarkan konstitusi (*government according to the constitution*); (2) pemisahan kekuasaan (*separation of power*); (3) Kedaulatan rakyat dan pemerintahan yang demokratis (*sovereignty of the people and democratic government*); (4) Riview atas konstitusi (*constitutional review*); (5) Independensi kekuasaan kehakiman (*independent judiciary*); (6) Pemerintah yang dibatasi

oleh hak-hak individu (*limited government subject to a bill of individual rights*); (7) Pengawasan atas kepolisian (*controlling the police*); (8) Kontrol sipil atas militer (*civilian control of the military*); and (9) Kekuasaan negara yang dibatasi oleh konstitusi (*no state power, or very limited and strictly circumscribed state power, to suspend the operation of some parts of, or the entire, constitution*).

Kesembilan elemen dari konstitusi tersebut dapat dikelompokkan menjadi dua yang berkaitan dengan fungsi konstitusi sebagai berikut:

- a. membagi kekuasaan dalam negara yakni antar cabang kekuasaan negara (terutama kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif) sehingga terwujud *sistem checks and balances* dalam penyelenggaraan negara.
 - b. membatasi kekuasaan pemerintah atau penguasa dalam negara. Pembatasan kekuasaan itu mencakup dua hal: isi kekuasaan dan waktu pelaksanaan kekuasaan. Pembatasan isi kekuasaan mengandung arti bahwa dalam konstitusi ditentukan tugas serta wewenang lembaga-lembaga negara.
2. Konsep Pemisahan Kekuasaan (*The Separation of Power*) Dalam Negara

Sejalan dengan premis bahwa secara alamiah manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung menyalahgunakan, dan manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas memiliki kecenderungan untuk menyalahgunakannya maka dalam ketatanegaraan diperlukan implementasi pemisahan kekuasaan. Dasar pemikiran atas Pemisahan kekuasaan adalah kekuasaan akan membahayakan bagi

warga negara bila kekuasaan yang besar tersebut dimiliki oleh orang perorangan maupun kelompok. Pemisahan kekuasaan adalah suatu metode memindahkan kekuasaan ke dalam kelompok-kelompok, dengan demikian akan menjadi lebih sulit untuk disalahgunakan.

Menurut Jimly Asshiddiqie (2000:2), konsep pemisahan kekuasaan secara akademis dapat dibedakan antara pengertian sempit dan pengertian luas. Dalam pengertian luas, konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) mencakup pengertian pembagian kekuasaan yang biasa disebut dengan istilah *division power*(*distribution of power*). Pemisahan kekuasaan merupakan konsep hubungan yang bersifat horizontal, sedangkan konsep pembagian kekuasaan bersifat vertikal. Secara horizontal, kekuasaan negara dapat dibagi ke dalam beberapa cabang kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi lembaga-lembaga negara tertentu, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan dalam konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power* atau *division of power*) kekuasaan negara dibagikan secara vertikal dalam hubungan "atas-bawah".

3. Konsep *Checks and Balances System*

Check and balances system adalah sistem dimana orang-orang dalam pemerintahan dapat mencegah pekerjaan pihak yang lain dalam pemerintahan jika mereka meyakini adanya pelanggaran terhadap hak. Pengawasan (*checks*) sebagai bagian dari *checks and balances* adalah suatu langkah maju yang sempurna. Mencapai keseimbangan lebih sulit untuk diwujudkan. Gagasan utama dalam *checks*

and *balances* adalah upaya untuk membagi kekuasaan yang ada ke dalam cabang-cabang kekuasaan dengan tujuan mencegah dominannya suatu kelompok. Bila seluruh ketiga cabang kekuasaan tersebut memiliki *checks* terhadap satu sama lainnya, *checks* tersebut dipergunakan untuk menyeimbangkan kekuasaan. Suatu cabang kekuasaan yang mengambil terlalu banyak kekuasaan dibatasi lewat tindakan cabang kekuasaan yang lain. *Checks and Balances* diciptakan untuk membatasi kekuasaan pemerintah. Hal tersebut dapat tercapai dengan men-split pemerintah dalam kelompok-kelompok persaingan yang dapat secara aktif membatasi kekuasaan kelompok lainnya. Hal ini akan berakhir bila ada suatu kelompok kekuasaan yang mencoba untuk menggunakan kekuasaannya secara ilegal.

Contoh sederhana dari konsep ini adalah hak veto yang dimiliki oleh Presiden Amerika Serikat. Presiden memiliki kekuasaan yang signifikan terhadap legislatif, yang memungkinkan presiden untuk menuntut bagian tertentu dalam meloloskan rancangan undang-undang atau bahkan mem-veto nya. Hasilnya adalah presiden dapat bekerja sama dengan legislatif untuk meningkatkan kekuasaan federal, dan sebagai peringatan terhadap legislatif untuk tidak melakukan tindakan preventif untuk memperluas kekuasaannya. Dalam kasus Indonesia, veto diejawantahkan dengan pengeluaran produk hukum PERPU (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang).

2.3 Teori Kewenangan dan Batas Kewenangan

1. Kekuasaan, Kewenangan, dan Wewenang

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Penggunaan istilah tersebut dalam praktiknya sering dipertukarkan satu dengan yang lain. Guna memberikan gambaran atas istilah-istilah tersebut akan diulas mengenai makna masing-masing.

Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*)². Berdasarkan pengertian tersebut, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote macht*”³, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara⁴.

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum. Kekuasaan

memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara⁵. Agar dapat dijalankan, kekuasaan membutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban⁶.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang⁷ yakni antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan dimana di dalam kewenangan terdapat beberapa wewenang (*rechtsbevoegdheden*).

² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), h. 35-36

³ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1990), h. 30

⁴ A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, (Yogyakarta: Kanisius, 1990), h. 52

⁵ Miriam Budiardjo, *Op Cit*, h. 35

⁶ Rusadi Kantaprawira, *Op Cit*, h. 39

⁷ Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, (Bandung, Universitas Parahyangan, 2000), h. 22

Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, yang meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan wewenang dalam memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum⁸. Menurut H.D. Stout wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik⁹.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari konstitusi seperti undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan yang memberikan subyek hukum yang kewenangan oleh undang-undang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi baik secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada

kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). J.G. Brouwer¹⁰ berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten. Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

2. Kewenangan dan Konsekuensi atas Kewenangan

Sebagaimana diuraikan diatas bahwa kewenangan adalah kekuasaan formal sehingga perlu landasan hukum yang atas kewenangan tersebut. Landasan hukum ini merupakan tidak hanya aspek legal atas kewenangan tersebut untuk melakukan administrasi pemerintahan namun juga mencegah terjadinya tumpang

⁸ Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), h. 65

⁹ Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan*

Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah, (Bandung: Alumni, 2004), h.4

¹⁰ J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, (Nijmegen: Ars Aequilibris, 1998), h. 16-17

tindih serta penyalahgunaan kewenangan antara sesama pejabat administrasi pemerintahan. Hal-hal tersebut akan menimbulkan konsekuensi hukum bagi pejabat administrasi baik pada tataran hukum administrasi negara, hukum pidana maupun dalam tataran hukum perdata.

Berkenaan dengan konsekuensi hukum, terdapat beberapa perbedaan penerapan bergantung pada doktrin hukum yang melandasi. Doktrin di Inggris dan Prancis tidak mengenal doktrin pembagian wewenang, fungsi dan tugas seperti di Belanda. Kedua negara ini mengenal adanya konsep "*delegation of power*" dimana pejabat yang menerima wewenang bertanggung jawab mutlak atas pelaksanaan serta akibat dari pelaksanaan wewenang itu. Namun demikian, doktrin Prancis mengenal doktrin pemisahan kesalahan antara kesalahan pribadi atau kesalahan jabatan. Dimana kriteria yang dipakai dalam pemisahan kesalahan tersebut adalah:

- a. Apakah kesalahan pribadi itu dilakukan dalam jabatan,
 - b. Apakah kesalahan itu dilakukan dengan mengatas namakan jabatan,
 - c. Adakah alat-alat dan perlengkapan yang digunakan pada saat dilakukan kesalahan merupakan milik jabatan;
- dimana akumulasi dari ketiga kriteria tersebut menjadikan kesalahan pribadi menjadi kesalahan jabatan. Namun dalam praktiknya Prancis sendiri menganut paham gabungan mengingat sulitnya memisahkan kesalahan pribadi dan jabatan. Sehingga konsekuensinya adalah masyarakat

dipersilahkan untuk memilih pengadilan dalam hal mengajukan gugatan atas seorang pejabat negara. Untuk sistem Belanda dan Inggris, kesalahan jabatan digugat melalui peradilan administrasi sedangkan untuk kesalahan pribadi terjadi perubahan diantara keduanya. Dimana dalam sistem Belanda gugatan diajukan melalui pengadilan umum sedangkan dalam sistem Inggris gugatan diajukan melalui pengadilan perdata.

Hal lain yang menjadi permasalahan berkenaan dengan kewenangan dan konsekuensinya adalah bagaimana suatu tindakan dikatakan melampaui kewenangan atau tidak. Berkenaan dengan hal tersebut tiap doktrin memberikan pembedaan sebagai berikut:¹¹

1. Doktrin Belanda yaitu : *onrechtmatige daad* dengan unsur
 - a. Perbuatan itu bertentangan dengan peraturan perundang - undangan yang berlaku,
 - b. Bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku,
 - c. Bertentangan dengan kesusilaan,
 - d. Bertentangan dengan azas kepatutan, ketelitian, dan sikap hati-hati.Sedangkan doktrin *onrechtmatige over heidsdaad*;
 - a. Bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku,
 - b. Menyalahgunakan wewenang,
 - c. Sewenang-wenang,
 - d. Bertentangan dengan azas pemerintahan yang baik.

¹¹ Rum Riyanto S, *Kewenangan Pejabat Administrasi di Indonesia*, <http://www.bppk.kemenkeu.go.id/publikasi/artike>

[/150-artikel-keuangan-umum/20230-kewenangan-pejabat-administrasi-di-indonesia](http://150-artikel-keuangan-umum/20230-kewenangan-pejabat-administrasi-di-indonesia), diakses tanggal 8/7/2015

2. Doktrin Prancis

a. *Ultra vires* dengan unsur

- 1) Aspek prosedur : mengabaikan syarat prosedural yang telah ditetapkan,
- 2) Aspek substantif :
 - a) Tindakan administrasi dilakukan oleh badan atau pejabat yang salah,
 - b) Tindakan administrasi dilakukan oleh pejabat atau badan yang tidak ditunjuk untuk itu,
 - c) Tindakan dilakukan oleh pejabat atau badan, melampaui wewenang,
 - d) Tindakan itu dilakukan tidak sesuai dengan tujuan hukum,
 - e) Tindakan yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang tetapi penggunaan wewenangnya melampaui waktu yang jauh yang akan datang.

b. *Detournement de Pouvoir*

- 1) Menggunakan wewenang untuk kepentingan pribadi,
- 2) Menggunakan wewenang untuk kepentingan golongan.

c. *Abus de droit*

- 1) Tindakan administrasi negara dilakukan dengan mengabaikan perundang-undangan,
- 2) Tindakan administrasi tidak berdasarkan undang-undang.

3. Doktrin Inggris,

a. *Law of Tort* dengan unsur :

- 1) *A certain of conduct* ; pelanggaran kode etik,

2) *Duty of care* ; kewajiban untuk bewrbuat berhati-hati,

3) *Preach of duty* ; pelanggaran terhadap kewajiban, untuk bertindak berhati-hati,

4) *The are of Risk* ; medan resiko dari suatu perbuatan agar tidak menimbulkan kerugian bagi, orang lain.

b. *Grouns of Action* ; unsurnya,

1) *Lack of Action* ; melakukan tindak administrasi tetapi pejabat atau badan itu tidak cukup kewenangan ;

2) *Infringement of an assential prosedural requirement* ; melakukan pelanggaran pelanggaran terhadap syarat-syarat dan materiil prosedur administrasi,

3) *Infringement of Treaty or of any rule law relating its application* : melakukan pelanggaran terhadap perjanjian publik atau prinsip-prinsip hukum, yang seharusnya di terapkan,

4) *Misuse of power* ; menyalahgunakan wewenang,

Doktrin-doktrin atau ajaran-ajaran dalam ilmu hukum tersebut berguna untuk menilai apakah suatu perbuatan administrasi pemerintahan itu telah sesuai dengan kewenangannya.

Ajaran-ajaran tersebut dapat pula di pergunakan baik dalam konteks peradilan tata usaha negara, maupun dalam peradilan pidana terutama dalam tindak pidana korupsi, dimana penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan termasuk sebagai

tindakan kriminal, jika tindakan itu merugikan keuangan negara.

Berkenaan dengan tindakan pidana, Kitab Undang-undang Hukum Pidana mencantumkan hal pidana dalam jabatan pada BAB XXVIII Kejahatan Jabatan dari Pasal 413 sampai dengan Pasal 437. Secara substansi Kejahatan Jabatan dapat berupa sebagai berikut:

1. Menolak atau sengaja mengabaikan perintah untuk Komandan Angkatan Bersenjata
2. Memerintahkan untuk melawan ketentuan undang-undang
3. Melakukan penggelapan, pembiaran yang berujung penggelapan, atau membantu penggelapan aset yang berada dalam tanggung jawabnya
4. Memalsukan catatan untuk kepentingan pemeriksaan
5. Memaksa seseorang untuk melakukan, tidak melakukan atau membiarkan sesuatu
6. Menggunakan sarana paksaan, baik untuk memeras pengakuan, maupun untuk mendapatkan keterangan, diancam dengan pidana penjara paling lama empat tahun.
7. Menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum
8. Melampaui kekuasaan atau tanpa mengindahkan cara-cara yang ditentukan dalam peraturan umum

Hal umum yang menjadikan kesalahan jabatan menjadi lingkup pidana adalah kesalahan tersebut dilakukan dengan melawan hukum. Jika tidak, kesalahan jabatan tersebut tidak dapat dikategorikan dalam lingkup pidana.

3. METODE PENELITIAN

3.1 Metode Penelitian Kualitatif

Menurut Sukmadinata (2005) dasar penelitian kualitatif adalah konstruktivisme yang berasumsi bahwa kenyataan itu berdimensi jamak, interaktif dan suatu pertukaran pengalaman sosial yang diinterpretasikan oleh setiap individu. Peneliti kualitatif percaya bahwa kebenaran adalah dinamis dan dapat ditemukan hanya melalui penelaahan terhadap orang-orang melalui interaksinya dengan situasi sosial mereka (Danim, 2002).

Gaya penelitian kualitatif berusaha mengkonstruksi realitas dan memahami maknanya, sehingga penelitian ini biasanya sangat memperhatikan proses, peristiwa dan otentisitas.¹²

Penelitian kualitatif mengkaji perspektif partisipan dengan strategi-strategi yang bersifat interaktif dan fleksibel. Penelitian kualitatif ditujukan untuk memahami fenomena-fenomena sosial dari sudut pandang partisipan. Dengan demikian arti atau pengertian penelitian kualitatif tersebut adalah penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objek alamiah dimana peneliti

¹² Gumilar Rusliwa Somantri, *Memahami Metode Kualitatif*, Makara, Sosial Humaniora, Vol.9, No.2, Desember 2005: 57-65;

merupakan instrumen kunci (Sugiyono, 2005).

Ada lima ciri pokok karakteristik metode penelitian kualitatif yaitu:

- 1) Menggunakan lingkungan alamiah sebagai sumber data

Penelitian kualitatif menggunakan lingkungan alamiah sebagai sumber data. Peristiwa-peristiwa yang terjadi dalam suatu situasi sosial merupakan kajian utama penelitian kualitatif. Peneliti pergi ke lokasi tersebut, memahami dan mempelajari situasi. Studi dilakukan pada waktu interaksi berlangsung di tempat kejadian. Peneliti mengamati, mencatat, bertanya, menggali sumber yang erat hubungannya dengan peristiwa yang terjadi saat itu. Hasil-hasil yang diperoleh pada saat itu segera disusun saat itu pula. Apa yang diamati pada dasarnya tidak lepas dari konteks lingkungan di mana tingkah laku berlangsung.

- 2) Memiliki sifat deskriptif analitik

Penelitian kualitatif sifatnya deskriptif analitik. Data yang diperoleh seperti hasil pengamatan, hasil wawancara, hasil pemotretan, analisis dokumen, catatan lapangan, disusun peneliti di lokasi penelitian, tidak dituangkan dalam bentuk dan angka-angka. Peneliti segera melakukan analisis data dengan memperkaya informasi, mencari hubungan, membandingkan, menemukan pola atas dasar data aslinya (tidak ditransformasi dalam bentuk angka). Hasil analisis data berupa pemaparan mengenai situasi yang diteliti yang disajikan dalam bentuk uraian naratif. Hakikat

pemaparan data pada umumnya menjawab pertanyaan-pertanyaan mengapa dan bagaimana suatu fenomena terjadi. Untuk itu peneliti dituntut memahami dan menguasai bidang ilmu yang ditelitinya sehingga dapat memberikan justifikasi mengenai konsep dan makna yang terkandung dalam data.

- 3) Tekanan pada proses bukan hasil

Tekanan penelitian kualitatif ada pada proses bukan pada hasil. Data dan informasi yang diperlukan berkenaan dengan pertanyaan apa, mengapa, dan bagaimana untuk mengungkap proses bukan hasil suatu kegiatan. Apa yang dilakukan, mengapa dilakukan dan bagaimana cara melakukannya memerlukan pemaparan suatu proses mengenai fenomena tidak dapat dilakukan dengan ukuran frekuensinya saja. Pertanyaan di atas menuntut gambaran nyata tentang kegiatan, prosedur, alasan-alasan, dan interaksi yang terjadi dalam konteks lingkungan di mana dan pada saat mana proses itu berlangsung. Proses alamiah dibiarkan terjadi tanpa intervensi peneliti, sebab proses yang terkontrol tidak akan menggambarkan keadaan yang sebenarnya. Peneliti tidak perlu mentransformasi data menjadi angka untuk menghindari hilangnya informasi yang telah diperoleh. Makna suatu proses dimunculkan konsep-konsepnya untuk membuat prinsip bahkan teori sebagai suatu temuan atau hasil penelitian tersebut.

- 4) Bersifat induktif

Penelitian kualitatif sifatnya induktif. Penelitian kualitatif tidak dimulai dari

deduksi teori, tetapi dimulai dari lapangan yakni fakta empiris. Peneliti terjun ke lapangan, mempelajari suatu proses atau penemuan yang terjadi secara alami, mencatat, menganalisis, menafsirkan dan melaporkan serta menarik kesimpulan-kesimpulan dari proses tersebut. Kesimpulan atau generalisasi kepada lebih luas tidak dilakukan, sebab proses yang sama dalam konteks lingkungan tertentu, tidak mungkin sama dalam konteks lingkungan yang lain baik waktu maupun tempat. Temuan penelitian dalam bentuk konsep, prinsip, hukum, teori dibangun dan dikembangkan dari lapangan bukan dari teori yang telah ada. Prosesnya induktif yaitu dari data yang terpisah namun saling berkaitan.

5) Mengutamakan makna

Penelitian kualitatif mengutamakan makna. Makna yang diungkap berkisar pada persepsi orang mengenai suatu peristiwa. Misalnya penelitian tentang peran kepala sekolah dalam pembinaan guru, peneliti memusatkan perhatian pada pendapat kepala sekolah tentang guru yang dibinanya. Peneliti mencari informasi dari kepala sekolah dan pandangannya tentang keberhasilan dan kegagalan membina guru. Apa yang dialami dalam membina guru, mengapa guru gagal dibina, dan bagaimana hal itu terjadi. Sebagai bahan pembandingan peneliti mencari informasi dari guru agar dapat diperoleh titik-titik temu dan pandangan mengenai mutu

pembinaan yang dilakukan kepala sekolah. Ketepatan informasi dari partisipan (kepala sekolah dan guru) diungkap oleh peneliti agar dapat menginterpretasikan hasil penelitian secara sah dan tepat.

Berdasarkan ciri di atas dapat disimpulkan bahwa penelitian kualitatif tidak dimulai dari teori yang dipersiapkan sebelumnya, tapi dimulai dari lapangan berdasarkan lingkungan alami. Data dan informasi lapangan ditarik maknanya dan konsepnya, melalui pemaparan deskriptif analitik, tanpa harus menggunakan angka, sebab lebih mengutamakan proses terjadinya suatu peristiwa dalam situasi yang alami. Generalisasi tak perlu dilakukan sebab deskripsi dan interpretasi terjadi dalam konteks dan situasi tertentu. Realitas yang kompleks dan selalu berubah menuntut peneliti cukup lama berada di lapangan.

Setidaknya terdapat lima jenis metode penelitian kualitatif yang banyak digunakan menurut Dr. Gumilar R.Sumantri yaitu: Observasi Terlibat, Analisa Percakapan, Analisa Wacana, Analisa Isi, dan Pengambilan Data Ethnografis¹³. Observasi terlibat biasanya melibatkan seorang peneliti kualitatif langsung dalam intervensi sosial. Analisa Percakapan pada umumnya memusatkan perhatian pada percakapan dalam sebuah interaksi. Analisa Wacana lebih fokus pada penggunaan bahasa, dimana perhatian yang besar tertuju pada praktek dan kontekstualitas. Analisis Isi mengkaji dokumen berupa kategori dari makna. Sedangkan Pengambilan data ethnografis

¹³ Gumilar Rusliwa Somantri, *op. Cit*, 57-65

yang relatif tidak terstruktur berfokus pada penggalan tekstur dan alir pengalaman selektif dari responden melalui proses interaksi secara mendalam dan bebas.

Berkenaan dengan penjelasan diatas, Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah Metode kualitatif dengan penekanan pada analisis isi dari suatu peraturan.

3.2 Objek penelitian

Objek dalam penelitian ini adalah peraturan mengenai kewenangan pihak-pihak yang terlibat dalam suatu siklus penganggaran: dari tahap perencanaan sampai dokumen anggaran disahkan. Sebagai suatu objek, peraturan ini akan ditelaah secara isi mengenai keterkaitan dengan kewenangan yang menjadi objek dari penelitian.

3.3 Jenis Data

Peraturan-peraturan yang menjadi data dalam penelitian ini adalah:

- a. Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- b. Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja Anggaran Kementerian/Lembaga
- d. PMK No.136/PMK.01/2014 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan RKAKL
- e. Peraturan Menteri Perencanaan Nomor 1 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penyusunan Inisiatif Baru Peraturan dimaksud merupakan data sekunder terkait dengan kebutuhan penelitian ini.

3.4 Pengolahan Data

Sebagai dijelaskan mengenai esensi penelitian kualitatif, penelitian ini berusaha menelaah lebih dalam mengenai kewenangan yang dimiliki oleh Kementerian Keuangan berkenaan dengan Proposal Anggaran. Berkenaan dengan hal tersebut, peraturan terkait dikupas pasal per pasal termasuk dengan ketentuan dalam lampirannya. Pengkajian difokuskan pada kewenangan yang diturunkan dari pengaturan tersebut.

4. PEMBAHASAN

4.1 Kajian Aspek Filosofis Yuridis

Dalam rangka mencapai tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 perlu dibentuk pemerintahan negara guna mencapai tujuan tersebut, dimana pembentukan pemerintahan negara tersebut menimbulkan konsekuensi hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu Sistem Pengelolaan Keuangan Negara. Selanjutnya wujud pengelolaan keuangan negara guna mencapai tujuan bernegara dimaksud termaktub dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang berisi hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang. Mengingat APBN dimaksudkan untuk mencapai tujuan bernegara, maka penyusunan APBN perlu dijaga sedemikian rupa untuk memastikan proses yang terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

APBN berisi hak dan kewajiban negara dalam rangka menyelenggarakan fungsi pemerintahan untuk mencapai

tujuan negara. Untuk itu, dalam penyusunannya APBN perlu memperhatikan aspek-aspek keuangan yang berkesinambungan yakni harus memperhatikan seberapa besar kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara serta kemampuan negara dalam menghimpun pendapatan. Dengan demikian, pelaksana pemerintahan negara tidak dapat berlaku semena-mena menyelenggarakan pemerintahan negara tanpa memperhatikan kemampuan untuk membiayai hal tersebut. Hal ini sangatlah penting mengingat ketidakmampuan untuk menyadari kondisi berkenaan akan berakibat tidak tercapainya tujuan bernegara itu sendiri karena negara akan kehilangan kemampuannya untuk membiayai pencapaian tujuan bernegara dimasa yang akan datang. Berkenaan dengan itu, UU 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara memberikan mandat untuk selalu mempertahankan kelebihan biaya atas pendapatan dibawah 3% (ref: pasal 12 UU 17/2003).

Pemerintahan Negara adalah sistem penyelenggaraan pemerintahan Indonesia dengan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara tertinggi sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Berdasarkan Ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 terdeviasi kekuasaan Presiden dalam pengelolaan keuangan negara. Secara yuridis, kekuasaan memegang pengelolaan keuangan negara hakikatnya juga untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan negara dan pelayanan publik, dalam konteks penyediaan pendanaan.

Penyusunan APBN sebagai bagian awal siklus anggaran negara berdasarkan konstruksi hukumnya diadakan untuk maksud pemenuhan kewajiban negara dalam rangka menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam mencapai tujuan bernegara. Kewajiban negara ini kemudian dilaksanakan oleh kementerian negara/lembaga, yang merupakan pihak yang menerima kuasa selaku pengguna anggaran/pengguna barang dari Presiden. Implikasi hukumnya adalah kementerian negara/lembaga mempunyai kewajiban mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran dan barang kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara.

Menteri Keuangan, selaku pembantu Presiden, mendapatkan mandat sebagai kuasa yang ditunjuk untuk pengelolaan APBN. Pemberian kuasa pengelolaan APBN kepada Menteri Keuangan merupakan perbuatan hukum Presiden yang menciptakan kekuasaan atau kewenangan kepada Menteri Keuangan untuk melakukan sesuatu atau menuntut sesuatu kepada pihak lain, dalam hal ini kementerian negara/lembaga atau pihak ketiga, guna melaksanakan peraturan perundang-undangan terkait dengan pengelolaan APBN. Perbuatan hukum ini berlandaskan pada Pasal 6 ayat (2) huruf a UU Nomor 17 Tahun 2003, sehingga menjadi kehendak Presiden secara mandiri agar Menteri Keuangan mengelola APBN sebatas kuasa yang telah diberikannya.

Sebagai penerima kuasa untuk melakukan pengelolaan APBN, Menteri Keuangan mempunyai tugas menyusun kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi

makro, menyusun rancangan APBN dan Perubahan APBN, mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran, melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan, melaksanakan pemungutan pendapatan negara yang telah ditetapkan dalam undang-undang, melaksanakan fungsi bendahara umum negara, menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN, dan melaksanakan tugas-tugas lain di bidang pengelolaan fiskal berdasarkan ketentuan undang-undang.

Menteri Keuangan dalam melaksanakan hal yang menjadi tugasnya dapat membuat kebijakan guna memastikan tujuan atas penugasan tersebut dapat dicapai. Untuk itu berbagai produk hukum dihasilkan sebagai wujud kebijakan untuk tercapainya tujuan dari pelaksanaan tugasnya. Kebijakan atau keputusan tersebut menurut I Gede Pantja Astawa¹⁴ dalam arti luas dapat berupa salah satu dari tiga kelompok yakni: (1) *wettlijk regelling* (peraturan perundang-undangan) seperti UUD, undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan daerah, dan lain-lain; (2) *beleidsregels* (peraturan kebijakan), seperti instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain; dan (3) *beschikking* (penetapan), seperti surat keputusan dan lain-lain.

Kebijakan tersebut pada dasarnya merupakan alat bantu administratif dalam melaksanakan kewenangan untuk

memastikan suatu proses yang baik (*good governance*) dapat tercipta dan dilaksanakan. Hal inilah yang kemudian dikenal sebagai suatu sistem pengelolaan keuangan negara merujuk pada UU 17 Tahun 2003 dan UU 1 Tahun 2004. Sistem ini dibangun guna memastikan bahwa hak dan kewajiban yang tercantum dalam APBN dimaksudkan untuk sebenarnya kepentingan negara dalam mencapai tujuannya.

Untuk itu, penilaian kelayakan guna memastikan bahwa hak dan kewajiban yang tercantum dalam APBN digunakan untuk kepentingan negara perlu memperhatikan aspek-aspek yakni bagaimana proses dilakukan, apa saja kriteria yang ditetapkan, nilai apa yang didapat dari proses tersebut, dan bagaimana nilai diejawantahkan bagi pengambilan keputusan. Sebagaimana aspek-aspek tersebut diupayakan guna mengurangi variasi atas hasil penilaian yang berujung pada pengambilan keputusan. Untuk itu pihak yang berkewenangan perlu menyusun sistem untuk memastikan hal tersebut di atas dapat dilakukan dengan baik sebagai suatu proses yang *governance*.

4.2 Kajian Aspek Landasan Hukum

Ketentuan yang menjadi landasan dalam mengelola APBN adalah sebagai berikut:

- a. UU 17/2003 tentang Keuangan Negara
- b. UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara

¹⁴ Arif Christiono Soebroto, kedudukan hukum peraturan/kebijakan dibawah Peraturan Menteri

- c. PP 90/2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja Anggaran Kementerian/Lembaga
- d. PMK 136/PMK.01/2014 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan RKAKL mengatur ruang lingkup penelaahan
- e. Peraturan Menteri Perencanaan Nomor 1/2011 tentang Tata Cara Penyusunan Inisiatif Baru

Ketentuan dalam UU 17/2003 menyebutkan bahwa APBN merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh DPR (Pasal 1) dan merupakan wujud pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan tiap tahun dengan undang-undang (pasal 11). Kekuasaan pengelolaan keuangan negara merupakan bagian dari kekuasaan pemerintahan dimana Presiden bertindak selaku Kepala Pemerintahan (pasal 6). Selanjutnya kekuasaan tersebut dikuasakan (mandat) kepada Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan yang dipisahkan; dikuasakan (mandat) kepada menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang K/L yang dipimpinnya; diserahkan (delegasi) kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepada pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan; tidak termasuk kewenangan dibidang moneter, yang antara lain mengeluarkan dan mengedarkan uang, yang diatur dengan undang-undang (pasal 6 ayat (2)).

Ketentuan tersebut menjelaskan mandat atau delegasi yang diberikan Presiden dalam menjalankan pengelolaan

keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan kepada pihak-pihak yang mengelola keuangan negara. Menteri Keuangan menurut ketentuan ini mendapatkan mandat selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan yang dipisahkan. Selaku pengelola fiskal, Menteri Keuangan memiliki tugas seperti sebagaimana tercantum dalam pasal 8 UU 17/2003. Dalam melaksanakan tugas-tugas tersebut, Menteri Keuangan berdasarkan ketentuan yang ada berkuasa untuk melakukan pengaturan-pengaturan yang lebih detail mengenai pengelolaan keuangan negara.

Berkenaan dengan APBN, Menteri Keuangan bertugas untuk menyusun Rancangan APBN dan mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran. Menteri Keuangan, dalam menyusun rancangan APBN, perlu menjaga kesesuaian kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara. Hal ini dikenal sebagai kesinambungan fiskal (*fiscal sustainability*) sebagai bagian upaya pengelolaan fiskal. Selain itu, Menteri Keuangan perlu memastikan kesesuaian kesepakatan yang terdapat dalam APBN dengan apa yang dituangkan dalam dokumen pelaksanaan anggaran. Hal ini melandasi perlunya pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran mengingat segala hal yang tertuang dalam dokumen tersebut akan membebani negara. Dalam melakukan segala penugasan dimaksud, sangat memungkinkan Menteri Keuangan membentuk suatu mekanisme yang dibutuhkan guna efektifitas pelaksanaan tugasnya dan melaksanakan kaidah umum praktik penyelenggaraan tata

kepemerintahan yang baik (ref. Pasal 2 PP90/2010).

Dalam penyusunan RKAKL sebagaimana tercantum dalam PP 90/2010 tentang RKAKL, proses dimulai dari penetapan arah kebijakan dan prioritas pembangunan nasional oleh Presiden. Proses dilanjutkan dengan penyusunan rencana Inisiatif baru dan indikasi kebutuhan anggaran yang telah diselaraskan dengan arah kebijakan dan prioritas pembangunan nasional. Dalam proses tersebut, Kementerian Keuangan dan Kementerian Perencanaan menjalankan peran untuk mengevaluasi pelaksanaan program dan kegiatan yang sedang berjalan, dan mengkaji usulan inisiatif baru berdasarkan prioritas pembangunan serta analisa pemenuhan kelayakan dan efisiensi indikasi kebutuhan dananya (ref. Pasal 7 ayat (4)). Kementerian Perencanaan sendiri dimandatkan untuk mengoordinasikan pelaksanaan evaluasi dan pengintegrasian hasil evaluasi dan melakukan pengaturan mengenai penyusunan Inisiatif Baru.

Dalam konstruksi ini, Kementerian Keuangan memiliki kewenangan berdasarkan PP 90/2010 untuk melakukan evaluasi atas pelaksanaan program dan kegiatan berjalan serta melakukan kajian atas usulan inisiatif baru. Hal ini dilakukan berdasarkan pada dua hal pokok yakni: (1) apakah program dan kegiatan yang akan dibiayai sesuai arah kebijakan dan prioritas nasional, dan (2) apakah program dan kegiatan tersebut layak dan efisien. Pokok yang pertama memiliki penekanan pada apakah ini sesuai dengan kebijakan umum Pemerintah. Sedangkan pokok yang kedua merupakan aspek teknis atas usulan

dimaksud walaupun kata layak tidak dielaborasi lebih mengenai layak dari sisi yang mana.

Dalam peraturan yang menjadi turunan dari PP 90/2010, Menteri Keuangan melalui produk hukum yang dikeluarkan tidak mengulas lebih lanjut mengenai bagaimana suatu usulan dikaji, namun memberikan guidance bagaimana mengevaluasi sebagaimana tercantum dalam PMK 249/PMK.02/2011 tentang Pengukuran dan Evaluasi Kinerja atas Pelaksanaan RKAKL. Jika melihat esensi yang termaktub dalam judul PMK 249/PMK.02/2011, hal yang dilakukan adalah bagaimana mengevaluasi atas pelaksanaan program dan kegiatan berjalan. Sedangkan untuk sesuatu yang akan dilaksanakan, dimana kajian atas usulan seharusnya ada, lebih tepatnya adalah substansi yang ada dalam pengaturan tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan RKAKL. Dimana esensi yang dibangun dalam peraturan tersebut adalah bukan kajian atas usulan, namun kata yang digunakan adalah penelaahan.

Berkenaan dengan penelaahan maksud dari penelaahan RKAKL sebagaimana tercantum dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 136/PMK.02/2014 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan RKAKL adalah memastikan hal-hal sebagai berikut:

1. Rencana Kinerja yang dituangkan dalam RKAK-KL konsisten dengan yang tertuang dalam RKP;
2. Untuk mencapai rencana kinerja tersebut dialokasikan dana yang efisien dalam tataran perencanaan;
3. Dalam pengalokasiannya telah mengikuti ketentuan penerapan

anggaran terpadu, penganggaran berbasis kinerja, dan kerangka pengeluaran jangka menengah.

Selanjutnya ruang lingkup penelaahan sebagaimana tercantum dalam Peraturan Menteri Keuangan ini terdiri dari:

1. Penelaahan Kriteria Administratif
Bertujuan meneliti kelengkapan dari dokumen yang digunakan dalam forum penelaahan
2. Penelaahan Kriteria Substantif
Bertujuan untuk meneliti kesesuaian, relevansi, dan/atau konsistensi dari setiap bagian RKAKL, yang terdiri atas:
 - a. Kesesuaian data dalam RKAKL dengan Pagu Anggaran/Alokasi Anggaran K/L (DJA)
 - b. Kesesuaian antara kegiatan, keluaran, dan anggarannya (DJA)
 - c. Relevansi komponen/tahapan dengan keluaran (DJA)
 - d. Konsistensi pencatuman sasaran kinerja K/L dengan RKP (Bappenas)
 - e. Konsistensi pencatuman prakiraan maju untuk 3 (tiga) tahun ke depan (DJA)

Dalam konteks ini, pengaturan ini menempatkan penelaahan sebagai bagian mengkonfirmasi dari beberapa hal yang telah dilakukan sebelumnya dalam proses penganggaran, namun tidak spesifik pada penilaian atas usulan baru baik dari sisi kelayakan dan efisiensi. Lebih lanjut dalam pengaturan dimaksud sebenarnya dibedakan juga penanganan untuk alokasi yang sudah ada ditahun sebelumnya dan alokasi inisiatif baru, namun demikian secara substansi tidak ada perbedaan dalam penanganannya mengingat dalam aspek efisiensi adalah berkenaan apakah

terdapat komponen yang berbeda dalam penghitungan alokasinya karena hal tersebut berkenaan alokasi anggaran yang efisien. Secara umum didalam pengaturan ini, tidak ada klausul yang membahas mengenai kelayakan.

Dilain pihak, Peraturan Menteri Perencanaan Nomor 1/2011 tentang Tata Cara Penyusunan Inisiatif Baru memposisikan Kementerian Keuangan untuk (ref.BAB III):

1. melakukan penilaian atas kelayakan Proposal Inisiatif Baru, terutama dari sisi anggaran dan memposisikan Kementerian Perencanaan guna melakukan penilaian dari sisi kebijakan (*policy*)
2. Melakukan penilaian atas kemampuan penyerapan anggaran dan saving yang dilakukan Kementerian dan Lembaga
3. Melakukan pengecekan kepatutan sesuai dengan kebijakan anggaran

Melihat konstruksi pengaturan yang membagi kewenangan dimaksud, secara eksplisit dikatakan bahwa Kementerian Keuangan memiliki wewenang untuk melakukan hal sebagaimana disebutkan, dimana dikatakan bahwa penilaian atas kelayakan proposal inisiatif baru adalah dari sisi anggaran dengan katagori yang ditentukan. Selanjutnya, dijelaskan kriteria yang menjadi dasar dari penilaian proposal dengan dari sisi anggaran yakni:

1. Kesesuaian Anggaran: kesesuaian parameter, komponen unit jelas, biaya proposional.
2. Kepatutan Anggaran: Sesuai SBU/SBK, Konsistensi Biaya, Penghematan/efisiensi

3. Sumber Pendanaan: Sumber dari realokasi anggaran, Target yang direlokasi tetap dapat dicapai.

Dimana 3 kriteria tersebut merupakan bagian dari 10 kriteria penilaian inisiatif baru.

Berdasarkan hal tersebut diatas maka, dapat disimpulkan bahwa melalui peraturan ini kata kelayakan dielaborasi lebih mendalam dalam Peraturan Menteri Perencanaan Nomor 1/2001 tentang Tata Penyusunan Inisiatif Baru dengan menambahkan kriteria yang diperlukan dari sisi anggaran. Selain itu, kata kelayakan juga disandingkan dengan kata kepatutan dari sisi kebijakan anggaran dimana kedua kata tersebut secara harfiah memiliki arti yang sama.

4.3 Kesimpulan Aspek Filosofis Yuridis dan Aspek Landasan Hukum

Berdasarkan bahasan atas kedua aspek tersebut dapat ditarik benang merah berkenaan dengan tujuan negara secara umum, dimana Presiden mandat kepada Menteri Keuangan selaku untuk pengelolaan APBN. Mandat ini didapat mengingat Presiden secara Undang-undang Dasar menjadi pemegang kekuasaan tertinggi pemerintahan negara. Hal ini tercantum dalam ketentuan pada pasal 6 ayat (2) huruf a UU Nomor 17 tahun 2003. Sehingga walaupun kewenangan Menteri Keuangan tersebut adalah dalam undang-undang tidak dapat dikatakan bahwa kewenang tersebut diperoleh secara atribusi.

Substansi kewenangan yang didapat oleh Menteri Keuangan berkenaan dengan pengelolaan keuangan adalah

untuk memastikan bahwa negara tidak kehilangan kemampuan dalam membiayai kegiatan-kegiatan dalam mencapai tujuan bernegara. Oleh karena itu, Menteri Keuangan berkepentingan untuk memaksimalkan sumberdaya yang berada dalam pengelolaannya berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yang baik, misalnya optimasi penerimaan dan pengeluaran, serta mencari pembiayaan yang menguntungkan jika dibutuhkan untuk melaksanakan kegiatannya. Berdasarkan kewenangan yang diperoleh, Menteri Keuangan selayaknya membuat aturan yang memadai untuk mendukung pelaksanaan wewenang tersebut, terutama pada saat penyusunan APBN sebagai bentuk pengelolaan keuangan negara.

Namun demikian pada saat undang-undang diturunkan lebih lanjut, konstruksi hukum sebagaimana tercantum dalam PP90/2010 membagi kewenangan pemerintahan berkenaan dengan penyusunan RKAKL kepada Kementerian Keuangan dan Bappenas. Pada pengaturan tersebut dinyatakan bahwa kedua institusi dimaksud memiliki kewenangan untuk melakukan evaluasi atas pelaksanaan kegiatan yang sudah ada dan analisa pemenuhan kelayakan dan efisiensi indikasi kebutuhan dana.

Mengingat kewenangan membutuhkan panduan dalam pelaksanaannya, maka aturan turunan yang menjadi produk Menteri Keuangan tidak menggunakan kata kajian atas usulan mengenai penilaian kelayakan, namun menggunakan istilah penelaahan sebagaimana dimaksud dalam PMK 136/PMK.02/2014. Walaupun demikian

secara desain, waktu penelaahan sebagaimana dimaksud dalam PMK tersebut diposisikan sebagai bagian konfirmasi atas hal yang telah dilakukan sebelumnya dalam siklus anggaran. Di lain pihak, kata-kata penilaian kelayakan dinyatakan lebih jelas dalam Permen Perencanaan No.1/2011.

Hal yang perlu mendapatkan perhatian adalah bahwa kedua peraturan adalah peraturan mandiri, namun didalamnya mengatur berkenaan dengan kewenangan pihak lain yang berada diluar atau secara horisontal. Hal yang memerlukan perhatian adalah apakah kewenangan yang dimandatkan oleh atasan dapat dialihkan berdasarkan peraturan yang dibuat sendiri. Seharusnya peraturan tersebut jika mengatur proses dari institusi lain perlu dibuat sebagai peraturan bersama.

5. PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang sudah disampaikan sebelumnya guna menjawab pertanyaan penelitian, dapat disampaikan hal-hal sebagai berikut:

1. Tugas Kementerian Keuangan Kementerian Keuangan (cq. DJA) dalam pengelolaan APBN adalah memastikan bahwa negara tidak kehilangan kemampuan dalam membiayai kegiatan-kegiatan dalam mencapai tujuan bernegara. Hal ini dapat dilakukan dengan mengoptimisasi pendapatan dan pengeluaran, serta mencari pembiayaan yang menguntungkan jika dibutuhkan untuk melaksanakan kegiatannya.

2. Berdasarkan landasan hukum yang ada, Kementerian Keuangan (cq. DJA) memiliki kewenangan dalam menilai kelayakan proposal anggaran Kementerian/Lembaga sebagai tercantum dalam PP90/2010. Namun demikian pelaksanaan atas tugas tersebut tidak diatur lebih lanjut dalam aturan pelaksanaan atas kewenangan tersebut.
3. Kewenangan yang tercantum dalam PP 90/2010 tidak dijelaskan lebih lanjut didalam aturan pelaksanaannya mengingat kata-kata penilaian kelayakan tidak digunakan secara eksplisit namun digunakan kata penelaahan. Penelaahan ini secara substansif berbeda dengan kata penilaian kelayakan mengingat penelaahan berdasarkan peraturan yang mengatur merupakan bagian mengkonfirmasi dari beberapa hal yang telah dilakukan sebelumnya dalam proses penganggaran.
4. Kewenangan yang memberikan kapabilitas lebih mengenai penilaian kelayakan lebih banyak diatur dalam Peraturan Menteri Perencanaan Nomor 1/2011 tentang Tata Cara Penyusunan Inisiatif Baru, yang secara teori kewenangan terkesan tanggal mengingat kewenangan diperoleh dari peraturan yang dikeluarkan oleh institusi yang selevel.

5.2 Saran

Berdasarkan hasil penelitian ini, dapat disampaikan beberapa saran sebagai berikut:

1. Esensi dari PP90/2010 pada saat memunculkan institusi lain sebagai

bagian dari pelaksanaan UU 17/2003 pada dasarnya mencoba mengadopsi konsepsi *check and balance* dalam pelaksanaan tugas dan fungsi, namun demikian pengaturan salah satu institusi yang mengatur institusi lain seharusnya dibentuk dalam konstruksi Peraturan Bersama. Hal ini mengingatkan konsepsi *check and balance* tidak berarti mengkooptasi pelaksanaan

tugas institusi lain dalam menjalankan kewenangannya.

2. Perlu adanya pengaturan internal guna mendukung proses yang dilaksanakan berkenaan dengan penyusunan APBN terutama berkenaan dengan kewenangan penilaian kelayakan anggaran. Dalam hal ini pengaturan standar biaya dapat menjadi instrumen atas kelayakan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, (Bandung, Universitas Parahyangan, 2000)
- Gumilar Rusliwa Somantri, *Memahami Metode Kualitatif*, Makara, Sosial Humaniora, Vol.9, No.2, Desember 2005: 57-65
- Gunawan Setiardi, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, (Yogyakarta: Kanisius, 1990)
- Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994),
- J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, (Nijmegen: Ars Aequilibrari, 1998),
- Kuat, CF. 2008, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi PERBANDINGAN TENTANG Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Terjem. SPA Teamwork, Cet. II, Jakarta: Nusa Media.
- Mahkamah Konstitusi RI Dan Konrad Adenauer Stiftung 2005, *MEKANISME Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Hasil Penelitian, Jakarta.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998)
- MTI (Masyarakat Transparansi Indonesia), Tanpa Tahun, *Keputusan Presiden Yang Menyimpang Periode 1993-1998*.
- Nasution, Adnan Buyung, 1995, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Hukum differences Konstituante 1956-1959*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti
- Nasution, Mirza 2004, *Negara Dan Konstitusi*, makalah, Medan: FH-USU
- Rum Riyanto S, *Kewenangan Pejabat Administrasi di Indonesia*, <http://www.bppk.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel/150-artikel-keuangan-umum/20230-kewenangan-pejabat-administrasi-di-indonesia>, diakses tanggal 8/7/2015
- Rusma Dwiyan, Konsep Konstitusionalisme, Pemisahan Kekuasaan, Dan Checks And Balances System (Sebuah Tinjauan Konseptual Dan Praktis)
- Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004),

Subekti, Valina Singka, 2008, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan Dan Pemikiran hearts Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Rajawali Press.

Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1990),

Thaib, Dahlan, Jazim Hamidi, Dan Ni'matul Huda, 1999, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Rajawali.

Utomo, Tri Widodo W., *Tinjauan Kritis TENTANG Pemerintah Dan Kewenangan Pemerintah * Menurut Hukum Administrasi Negara*, hearts Jurnal Unisia, No. 55 / XXVIII / I / 2005, hal. 28-43, Yogyakarta: Ull Press.

Wardani, Kunthi Dyah, 2007, *Impeachment Dalam ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta, Ull Press.

DOKUMEN

Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

Peraturan Pemerintah No. 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja Anggaran Kementerian/Lembaga

PMK No.136/PMK.01/2014 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan RKAKL

Peraturan Menteri Perencanaan No. 1 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penyusunan Inisiatif Baru